Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

22. Juni 2016*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 91/271/EWG — Behandlung von kommunalem Abwasser — Urteil des Gerichtshofs, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird — Nichtdurchführung — Art. 260 Abs. 2 AEUV — Finanzielle Sanktionen — Pauschalbetrag und Zwangsgeld“

In der Rechtssache C-557/14

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, eingereicht am 4. Dezember 2014,

Europäische Kommission, vertreten durch G. Braga da Cruz und E. Manhaeve als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Inez Fernandes, J. Reis Silva und J. Brito e Silva als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen (Berichterstatter), des Vizepräsidenten des Gerichtshofs A. Tizzano in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Dritten Kammer sowie der Richter D. Šváby, J. Malenovský und M. Vilaras,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Januar 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 25. Februar 2016

folgendes

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,

— festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, dass sie nicht die Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), durchzuführen;

— die Portugiesische Republik zu verurteilen, an die Kommission ein Zwangsgeld in Höhe von 20 196 Euro für jeden Tag zu zahlen, um den sich die Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), verzögert, beginnend mit dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache bis zum Tag der vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292);

— die Portugiesische Republik zu verurteilen, an die Kommission einen Pauschalbetrag von 2 244 Euro pro Tag ab dem Tag der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), bis zum Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils oder bis zum Tag der vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009 (C-530/07, EU:C:2009:292), falls diese früher erfolgt, zu zahlen;

— der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

2 Die Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. 1991, L 135, S. 40) betrifft nach ihrem Art. 1 das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwasser bestimmter Industriebranchen. Sie soll die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des Einleitens von kommunalem Abwasser schützen.

3 Art. 2 dieser Richtlinie definiert „kommunales Abwasser“ als „häusliches Abwasser oder Gemisch aus häuslichem und industriellem Abwasser und/oder Niederschlagswasser“. Diese Vorschrift definiert außerdem „Gemeinde“ als „Gebiet, in welchem Besiedlung und/oder wirtschaftliche Aktivitäten ausreichend konzentriert sind für eine Sammlung von kommunalem Abwasser und eine Weiterleitung zu einer kommunalen Abwasserbehandlungsanlage oder einer Einleitungsstelle“ und „EW (Einwohnerwert)“ als „organisch-biologisch abbaubare Belastung mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB5) von 60 g Sauerstoff pro Tag“.

4 Art. 4 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in Kanalisationen eingeleitetes kommunales Abwasser vor dem Einleiten in Gewässer bis zu folgenden Zeitpunkten einer Zweitbehandlung oder einer gleichwertigen Behandlung unterzogen wird:

— bis zum 31. Dezember 2000 in Gemeinden mit mehr als 15 000 EW;

…

(3) Abwasser im Ablauf kommunaler Behandlungsanlagen gemäß den Absätzen 1 und 2 muss den einschlägigen Anforderungen des Anhangs I Abschnitt B entsprechen. …

(4) Die in EW ausgedrückte Belastung wird auf der Grundlage der höchsten wöchentlichen Durchschnittslast im Zulauf der Behandlungsanlage während eines Jahres berechnet; Ausnahmesituationen wie nach Starkniederschlägen bleiben dabei unberücksichtigt."

5 Art. 6 Abs. 2 und 4 der Richtlinie sieht vor:

„(2) In Gebieten nach Absatz 1 kann kommunales Abwasser aus Gemeinden von 10 000 bis 150 000 EW, das in Küstengewässer eingeleitet wird, und aus Gemeinden von 2 000 bis 10 000 EW, das in Ästuare eingeleitet wird, unter folgenden Voraussetzungen einer weniger gründlichen als der nach Artikel 4 geforderten Behandlung unterzogen werden:

— Das Abwasser muss zumindest einer Erstbehandlung im Sinne von Artikel 2 Nummer 7 unterzogen und nach Anhang I Abschnitt D überwacht werden;

— anhand umfassender Studien ist nachzuweisen, dass die Umwelt durch dieses Abwasser nicht geschädigt wird.

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle einschlägigen Informationen über die vorgenannten Studien.

…

(4) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Status der weniger empfindlichen Gebiete mindestens alle vier Jahre überprüft wird."

6 Art. 8 Abs. 5 der Richtlinie 91/271 lautet:

„Unter außergewöhnlichen Umständen kann, wenn eine Behandlung nach fortschrittlichem Verfahren nachweislich keine Vorteile für die Umwelt mit sich bringt, für Abwassereinleitungen in weniger empfindliche Gebiete aus Gemeinden mit mehr als 150 000 EW eine entsprechend der in Artikel 6 für Abwasser aus Gemeinden von 10 000 bis 150 000 EW vorgeschriebene Behandlung Anwendung finden.

Die Mitgliedstaaten legen in derartigen Fällen der Kommission zuvor die maßgeblichen Unterlagen vor. Die Kommission prüft die betreffenden Fälle und trifft nach dem Verfahren des Artikels 18 geeignete Maßnahmen."

7 In Anhang I („Anforderungen an kommunale Abwässer") der Richtlinie heißt es:

„…

B. Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen in Gewässer …
   1. Abwasserbehandlungen müssen so ausgelegt oder umgerüstet werden, dass vor dem Einleiten in Gewässer repräsentative Proben des zugeleiteten Abwassers und des behandelten Abwassers entnommen werden können.
   2. Einleitungen aus kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen, die einer Behandlung nach den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie unterliegen, müssen den Anforderungen in Tabelle 1 entsprechen.

…"

8 Anhang I Abschnitt D („Referenzmethoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse“) der Richtlinie 91/271 sieht vor:

„1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Überwachungsmethode angewandt wird, die zumindest dem nachfolgend beschriebenen Anforderungsniveau entspricht.

Es können auch andere als die in den Nummern 2, 3 und 4 genannten Verfahren angewandt werden, sofern mit ihnen nachweislich gleichwertige Ergebnisse erzielt werden.

…

2. Am Ablauf und erforderlichenfalls am Zulauf der Abwasserbehandlungsanlage sind an jeweils denselben genau festgelegten Stellen abflussproportionale oder zeitproportionale 24-Stunden-Proben zu entnehmen, um zu überprüfen, ob das eingeleitete Abwasser den Anforderungen dieser Richtlinie entspricht.

…

3. Die Mindestzahl jährlicher Probenahmen soll entsprechend der Größe der Abwasserbehandlungsanlage festgesetzt werden, wobei die Proben in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu entnehmen sind:

— …

— 10 000 – 49 999 EW: zwölf Proben

— …

4. Für das behandelte Abwasser gelten die einschlägigen Werte als eingehalten, wenn für jeden einzelnen untersuchten Parameter die Wasserproben dem betreffenden Wert wie folgt entsprechen:
   a) Für die in Tabelle 1 und Artikel 2 Nummer 7 genannten Parameter ist in Tabelle 3 die höchstzulässige Anzahl von Proben angegeben, bei denen die als Konzentrationswerte und/oder prozentuale Verringerung ausgedrückten Anforderungen nach Tabelle 1 und Artikel 2 Nummer 7 nicht erfüllt sein müssen.

…“

Urteil Kommission/Portugal

9 Am 9. Juli 2004 übersandte die Kommission der Portugiesischen Republik ein Mahnschreiben, in dem sie feststellte, dass mehrere im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats liegende Gemeinden mit einem EW von mehr als 15 000 weder mit einer den Anforderungen des Art. 3 der Richtlinie 91/271 genügenden Kanalisation für kommunales Abwasser noch mit den Anforderungen des Art. 4 dieser Richtlinie genügenden Abwasserbehandlungsanlagen ausgestattet seien.

10 Da die Kommission die Erklärungen der Portugiesischen Republik bezüglich 17 dieser Gemeinden für nicht ausreichend hielt, übersandte sie diesem Mitgliedstaat am 13. Juli 2005 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihn aufforderte, dieser Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach deren Zugang nachzukommen.

11 Die Portugiesische Republik antwortete auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 14. Oktober 2005.

12 Da die Kommission aufgrund dieser Antwort der Ansicht war, dass bestimmte Gemeinden vom Vertragsverletzungsverfahren auszunehmen seien, während bezüglich bestimmter anderer Gemeinden, die zwar in der Anlage zum Mahnschreiben vom 9. Juli 2004, nicht aber in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 13. Juli 2005 aufgeführt gewesen seien, der Verstoß gegen die Art. 3 und 4 der Richtlinie 91/271 andauere, erließ sie am 4. Juli 2006 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme, die nunmehr 32 Gemeinden betraf. Mit dieser Stellungnahme forderte sie die Portugiesische Republik auf, die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich seien, um dieser Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach deren Zugang nachzukommen.

13 Die Kommission war trotz der Erklärungen, die die Portugiesische Republik mit Schreiben vom 14. September 2006 vorgebracht hatte, der Ansicht, dass die Situation im Hinblick auf die Bestimmungen dieser Richtlinie bei mehreren Gemeinden weiterhin nicht zufriedenstellend sei, und entschied sich daher, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, die den Gegenstand der Rechtssache C-530/07 bildete.

14 Im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof nahm die Kommission die Klage insoweit zurück, als sich diese auf eine Verletzung der Verpflichtungen bezog, die sich zum einen bezüglich fünf dieser Gemeinden aus Art. 3 der Richtlinie 91/271 und zum anderen bezüglich elf der Gemeinden aus Art. 4 dieser Richtlinie ergaben, so dass der Gegenstand der Vertragsverletzungsklage die verbleibenden Gemeinden umfasste.

15 In seinem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 3 und 4 der Richtlinie 91/271 verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, die Gemeinden Bacia do Rio Uima (Fiães S. Jorge), Costa de Aveiro, Covilhã, Espinho/Feira, Ponta Delgada, Póvoa de Varzim/Vila do Conde und Santa Cita gemäß Art. 3 dieser Richtlinie mit einer Kanalisation auszustatten und die kommunalen Abwässer der Gemeinden Alverca, Bacia do Rio Uima (Fiães S. Jorge), Carvoeiro, Costa de Aveiro, Costa Oeste, Covilhã, Lissabon, Matosinhos, Milfontes, Nazaré/Famalicão, Ponta Delgada, Póvoa de Varzim/Vila do Conde, Santa Cita, Vila Franca de Xira und Vila Real de Santo António gemäß Art. 4 der Richtlinie einer Zweitbehandlung oder einer gleichwertigen Behandlung zu unterziehen.

Vorverfahren

16 Im Rahmen der Überprüfung der Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), forderte die Kommission die Portugiesische Republik mit Schreiben vom 18. Juni 2009 auf, ihr Informationen über die zur Durchführung dieses Urteils ergriffenen Maßnahmen zu erteilen.

17 Mit Schreiben vom 24. Juli 2009 informierte dieser Mitgliedstaat die Kommission über die von ihm erlassenen Maßnahmen.

18 Am 11. Dezember 2009 bat die Kommission die Portugiesische Republik um nähere Erläuterungen. Dieser Mitgliedstaat antwortete darauf mit mehreren Schreiben und zusätzlichen Informationen, dass, was die Gemeinde Vila Real de Santo António betreffe, die neue Behandlungsanlage seit 2009 funktionsfähig sei, 30 % des gesammelten Abwassers aber noch nicht effektiv der Behandlungsanlage zugeleitet würden. Die Fertigstellung der insoweit erforderlichen Arbeiten sei für Ende 2012 vorgesehen. Was die Gemeinde Matosinhos betreffe, sei die Fertigstellung der Arbeiten zur Errichtung der neuen Behandlungsanlage ursprünglich für Ende 2011 vorgesehen gewesen, der Abschluss der Arbeiten sei schließlich aber auf April 2013 verschoben worden.

19 Mit mehreren Schreiben und anlässlich eines Treffens mit den Dienststellen der Kommission informierte die Portugiesische Republik die Kommission über die Entwicklung der Situation bezüglich dieser beiden Gemeinden.

20 Aus dem Schreiben der Portugiesischen Republik vom 26. November 2013 geht bezüglich der Gemeinde Vila Real de Santo António hervor, dass die Fertigstellung der Arbeiten, die erforderlich sind, um den Anschluss des gesamten Abwassers dieser Gemeinde an die neue Behandlungsanlage sicherzustellen, für das erste Quartal 2014 vorgesehen war. Hinsichtlich der Gemeinde Matosinhos geht aus diesem Schreiben hervor, das die Arbeiten zur Errichtung der neuen Behandlungsanlage wegen fehlender Finanzierung noch nicht begonnen hatten, aber im Jahr 2014 ein neuer Finanzierungsantrag gestellt werden sollte.

21 Da die Kommission der Ansicht war, dass dem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), in Bezug auf zwei der 22 Gemeinden, auf die sich dieses Urteil bezieht, nämlich die Gemeinden Vila Real de Santo António und Matosinhos, noch nicht nachgekommen worden sei, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Vertragsverletzung

Vorbringen der Parteien

22 Was die Gemeinde Vila Real de Santo António betrifft, trägt die Kommission vor, dass die Portugiesische Republik es trotz der Anstrengungen, die sie seit der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), unternommenen habe, bis zu dem im vorliegenden Fall für die Beurteilung des Vorliegens der Vertragsverletzung maßgeblichen Zeitpunkt, d. h. dem 21. April 2014, also dem Tag, an dem die Frist abgelaufen sei, die in dem der Portugiesischen Republik von der Kommission übersandten Mahnschreiben gesetzt worden sei, versäumt habe, das kommunale Abwasser dieser Gemeinde einer Zweitbehandlung oder einer gleichwertigen Behandlung gemäß Art. 4 der Richtlinie 91/271 zu unterziehen. Aus dem Schreiben der Portugiesischen Republik vom 23. April 2014 gehe nämlich hervor, dass die für den vollständigen Anschluss dieser Gemeinde an die Abwasserbehandlungsanlage erforderlichen Arbeiten zum letztgenannten Zeitpunkt noch andauerten.

23 Was die Gemeinde Matosinhos betrifft, trägt die Kommission vor, dass die derzeitige Behandlungsanlage nur eine Erstbehandlung des Abwassers dieser Gemeinde ermögliche, und dieses anschließend über eine Unterwasserleitung ins Meer geleitet werde. Sie weist insoweit darauf hin, dass, wie aus dem Schreiben der Portugiesischen Republik vom 23. April 2014 hervorgehe, die Arbeiten zur Errichtung einer Zweitbehandlungsanlage wegen angeblicher Finanzierungsprobleme noch nicht begonnen hätten, und der Abschluss dieser Arbeiten auf das Jahr 2017 verschoben worden sei.

24 Des Weiteren trägt die Kommission vor, dass die von der Portugiesischen Republik in der Klagebeantwortung vorgebrachten Argumente, wonach eine Erstbehandlung von kommunalem Abwasser sich nicht auf die Qualität der aufnehmenden Gewässer auswirke und eine solche Behandlung ausreichend sei, um die Gewässerqualität zu gewährleisten und Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden, nicht stichhaltig seien, da sie in Wirklichkeit bezweckten, die Feststellungen in Frage zu stellen, die der Gerichtshof im Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), getroffen habe.

25 Die Portugiesische Republik macht allgemein geltend, dass dieses Urteil weitestgehend durchgeführt worden sei.

26 Bezüglich der Gemeinde Vila Real de Santo António weist die Portugiesische Republik klarstellend darauf hin, dass drei Projekte zum Anschluss der Entwässerungssysteme in Rede stünden. Das erste Projekt betreffe das im Westen der Gemeinde Vila Nova de Cacela gelegene Entwässerungssystem und die Transportleitungen zur Abwasserbehandlungsanlage, die im November 2014 angeschlossen worden seien. Das zweite Projekt betreffe den im Februar 2015 erfolgten Anschluss der Systeme zur Entwässerung der Uferbereiche dieser Gemeinde an das Auffangsystem und den Transport des Abwassers zur Abwasserbehandlungsanlage. Das dritte Projekt betreffe den Anschluss der Entwässerungssysteme des Zentrums der genannten Gemeinde an das Auffangsystem und an den Transport des Abwassers zur Abwasserbehandlungsanlage.

27 In ihrer Klagebeantwortung hat die Portugiesische Republik vorgetragen, dass das dritte Projekt bereits sehr weit fortgeschrittenen sei. In ihrer Gegenerwiderung hat sie darauf hingewiesen, dass der Anschluss des Abwassers an die Abwasserbehandlungsanlage, die seit 2009 in Betrieb sei, am 11. April 2015 erfolgt sei, worüber die Dienststellen der Kommission informiert worden seien.

28 Bezüglich der Gemeinde Matosinhos macht die Portugiesische Republik zum einen geltend, dass die bestehende Erstbehandlung ausreiche, um die Gewässerqualität zu gewährleisten und Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden, da sich das Fehlen einer Zweitbehandlung nicht auf die Qualität der aufnehmenden Gewässer auswirke. Das in dieser Gemeinde behandelte Abwasser werde nämlich nicht in See- oder Flussgewässer eingeleitet, sondern in unruhiges, stark salzhaltiges Meerwasser, das von starken Meeresströmungen durchquert werde.

29 In diesem Zusammenhang macht die Portugiesische Republik geltend, dass die Situation in der Gemeinde Matosinhos unter Art. 8 Abs. 5 der Richtlinie 91/271 falle. Nach dieser Vorschrift könne aber unter außergewöhnlichen Umständen in Küstengemeinden, die als weniger sensibel angesehen würden, kommunales Abwasser einer weniger gründlichen Behandlung unterzogen werden.

30 Mit der bestehenden Erstbehandlung des Abwassers werde eine Reduktion des chemischen und biochemischen Sauerstoffbedarfs um durchschnittlich 42 % bis 43 % erreicht, was einem mehr als doppelt so hohen Wert wie den nach dieser Richtlinie geforderten 20 % entspreche.

31 Insoweit trägt die Portugiesische Republik vor, dass die derzeit in Betrieb befindliche Abwasserbehandlungsanlage an eine Unterwasserleitung angebunden sei, in der das aus der Erstbehandlung hervorgehende Wasser ungefähr 2 km von der Küste entfernt in den Atlantik geleitet werde, so dass die Badegewässer nicht beeinträchtigt würden. Es seien lediglich noch ein paar Anpassungen vorzunehmen, die sich nur auf die Installation der Infrastrukturen bezögen, um eine gleichbleibende Qualität dieser Gewässer zu gewährleisten.

32 Die Portugiesische Republik verweist ferner auf die regelmäßig im Gebiet dieser Gemeinde durchgeführten Analysen der Badegewässer, die deren „ausgezeichnete“ Qualität bestätigten. Unter diesen Umständen bestehe kein Anlass, eine Gefahr für die Gesundheit der Anwohner oder den Tourismussektor anzunehmen.

33 Es seien zwar Maßnahmen getroffen worden, um die Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 zu erfüllen, jedoch hätten Finanzierungsschwierigkeiten die Errichtung der Abwasserbehandlungsanlage verhindert. Im Übrigen seien in den Jahren 2008 und 2011 Ausschreibungen erfolgt, jedoch hätten Umstände, die einen Fall höherer Gewalt begründet hätten, die Fortführung des Projekts zur Errichtung dieser Anlage verhindert.

34 Die Portugiesische Republik führt weiter aus, dass jedenfalls die Voraussetzungen für die Errichtung der Abwasserbehandlungsanlage, die eine Zweitbehandlung des Abwassers ermögliche, nunmehr erfüllt seien und die dazu notwendigen finanziellen Mittel freigegeben worden seien, worüber die

Kommission informiert worden sei. Insoweit habe sie der Kommission einen Zeitplan für den Ablauf der Bauarbeiten vorgelegt, die im ersten Halbjahr 2016 beginnen sollten. Die vollständige Inbetriebnahme der Anlage sei für das zweite Halbjahr 2019 vorgesehen.

Würdigung durch den Gerichtshof

35 Für die Feststellung, ob die Portugiesische Republik die Maßnahmen erlassen hat, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), nachzukommen, ist zu prüfen, ob sie Art. 4 der Richtlinie 91/271 vollständig befolgt hat, indem sie insbesondere die betreffenden Gemeinden mit Anlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser ausgestattet hat, die die Vorgaben dieser Vorschrift erfüllen.

36 Was das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV betrifft, ist als maßgebender Zeitpunkt zur Beurteilung des Vorliegens einer solchen Vertragsverletzung auf den Ablauf der Frist abzustellen, die in dem nach dieser Bestimmung versandten Mahnschreiben gesetzt wurde (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Da die Kommission im vorliegenden Fall, wie in Rn. 22 des vorliegenden Urteils ausgeführt, der Portugiesischen Republik ein Mahnschreiben gemäß dem Verfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV übersandte, ist der maßgebende Zeitpunkt gemäß der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils der Ablauf der Frist, die in dem Mahnschreiben gesetzt wurde, d. h. der 21. April 2014.

38 Es steht jedoch fest, dass die Gemeinden Vila Real de Santo António und Matosinhos zu diesem Zeitpunkt noch nicht gemäß Art. 4 dieser Richtlinie mit Anlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser ausgestattet waren.

39 Was die Gemeinde Vila Real de Santo António betrifft, geht nämlich aus den Erklärungen der Portugiesischen Republik hervor, dass die Anlage zur Behandlung von kommunalem Abwasser am 21. April 2014 noch nicht errichtet war. Bezüglich der Gemeinde Matosinhos informierte die Portugiesische Republik die Kommission mit Schreiben vom 23. April 2014 darüber, dass die Arbeiten zur Errichtung der Abwasserbehandlungsanlage, die eine Zweitbehandlung des Abwassers ermögliche, noch nicht begonnen hätten.

40 Die Argumente der Portugiesischen Republik bezüglich dieser Gemeinde, wonach eine ausschließliche Erstbehandlung von kommunalem Abwasser sich nicht auf die Qualität der aufnehmenden Gewässer auswirke und eine solche Behandlung ausreichend sei, um die Gewässerqualität sicherzustellen und Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden, bezwecken in Wirklichkeit, die Feststellungen in Frage zu stellen, die der Gerichtshof im Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), getroffen hat, und greifen somit nicht durch.

41 Was das Vorbringen der Portugiesischen Republik zu den Schwierigkeiten betrifft, mit denen sie bei der Befolgung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), konfrontiert gewesen sei, ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen, so dass dieses Vorbringen keinen Erfolg haben kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), durchzuführen.

Zu den finanziellen Sanktionen

Zum Zwangsgeld

Vorbringen der Parteien

43 Was die Gemeinde Vila Real de Santo António betrifft, hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geltend gemacht, dass der den Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 entsprechende Betrieb der Behandlungsanlage in dieser Gemeinde entgegen dem Vorbringen der Portugiesischen Republik, wonach dieser Mitgliedstaat die zur vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, nur gewährleistet werden könne, wenn das Abwasser auf der Grundlage von Entnahmen vor dessen Einleitung über einen Zeitraum von einem Jahr entsprechenden Analysen unterzogen werde, und diese Analysen danach ergäben, dass die Zweitbehandlung des Abwassers den Anforderungen dieser Richtlinie entspreche. Nach Ansicht der Kommission muss die Einleitung den Anforderungen des Anhangs I Abschnitt B der genannten Richtlinie entsprechen. Im Übrigen seien die Referenzmethoden für die Überwachung und Auswertung der Ergebnisse wie in Anhang I Abschnitt D – in dem die Mindestzahl der Proben, die jährlich genommen werden müssten, um entsprechend der Größe der Behandlungsanlage als repräsentativ zu gelten – vorgesehen anzuwenden.

44 In vorliegenden Fall fehle es jedoch an solchen Maßnahmen.

45 Die Kommission schlägt dem Gerichtshof gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV auf der Grundlage ihrer Mitteilung „Anwendung von Artikel [260 AEUV]“ vom 13. Dezember 2005 (SEC[2005] 1658) in der durch ihre Mitteilung „Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt“ vom 17. September 2014 (C[2014] 6767 final) aktualisierten Fassung (im Folgenden: Mitteilung von 2005) vor, die in Rede stehende Nichtdurchführung durch eine Verurteilung zur Zahlung eines Zwangsgelds zu ahnden.

46 Nach Nr. 6 der Mitteilung der Kommission von 2005 legt die Kommission bei der Bestimmung der Höhe des Zwangsgelds drei Kriterien zugrunde, nämlich die Schwere des Verstoßes, die Dauer des Verstoßes und die erforderliche Abschreckungswirkung.

47 Hinsichtlich der Schwere des Verstoßes weist die Kommission erstens auf die Bedeutung der unionsrechtlichen Rechtsvorschriften hin, gegen die verstoßen werde, und zweitens auf die Folgen dieses Verstoßes für das Gemeinwohl und die Interessen Einzelner wie u. a. den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität der aufnehmenden Gewässer und von deren aquatischen Ökosystemen oder die Ausübung von Freizeitaktivitäten im Zusammenhang mit diesen Ökosystemen. Außerdem macht die Kommission drittens – nicht ohne auch das Vorliegen mildernder Umstände im Zusammenhang mit den von dem Mitgliedstaat erreichten Fortschritten festzustellen – erschwerende Umstände geltend, die sich ergäben aus der Nichterfüllung der Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 innerhalb der mit der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist und der Nichtbefolgung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), der Eindeutigkeit der verletzten Vorschriften, der Nichteinhaltung der von den portugiesischen Behörden in den an die Kommission gerichteten Schreiben nacheinander vorgelegten Zeitpläne und schließlich dem wiederholt rechtswidrigen Verhalten dieses Mitgliedstaats in Bezug auf das Unionsrecht in einem Sektor, in dem die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt besonders bedeutend seien.

48 Nach alledem ist die Kommission der Ansicht, dass ein Schwerekoeffizient von 3 auf der in der Mitteilung von 2005 festgelegten Skala von 1 bis 20 anzuwenden ist.

49 Bezüglich der Dauer des Verstoßes trägt die Kommission vor, dass die Entscheidung, das vorliegende Verfahren einzuleiten, am 16. Oktober 2014, also 65 Monate nach der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), d. h. nach dem 7. Mai 2009, getroffen worden sei, was die Anwendung des höchsten Koeffizienten von 3 rechtfertige.

50 Hinsichtlich des als Faktor „n“ bezeichneten Koeffizienten, der sich auf die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats bezieht, weist die Kommission darauf hin, dass dieser Koeffizient in der Mitteilung der Kommission von 2005 für die Portugiesische Republik auf 3,40 festgelegt sei.

51 Nach der in dieser Mitteilung angeführten Formel entspreche der Tagessatz für das Zwangsgeld einem einheitlichen Grundbetrag von 660 Euro, multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten, dem Dauerkoeffizienten und dem Faktor „n“. Daher schlägt die Kommission im vorliegenden Fall einen Tagessatz für das Zwangsgeld in Höhe von 20 196, 00 Euro (660 Euro x 3 x 3 x 3,40) vor.

52 Die Kommission schlägt die Anwendung eines degressiven Tagessatzes für das Zwangsgeld vor, dessen effektive Höhe alle sechs Monate zu berechnen sei, indem der Gesamtbetrag für jeden dieser Zeiträume um einen Prozentsatz reduziert werde, der dem Verhältnis entspreche, in dem die EW der Gemeinden, die ihre Anlagen mit den Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 in Einklang gebracht hätten, zu den EW der Gemeinden stehe, die am Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils nicht über solche Anlagen verfügten.

53 Nach den Angaben, die der Kommission vor der Erhebung der vorliegenden Klage zur Verfügung gestanden hätten, habe sich der EW aller Gemeinden, die nicht über Art. 4 dieser Richtlinie entsprechende Behandlungsanlagen verfügt hätten, auf insgesamt 321 950 belaufen. Diese Gesamtsumme verteile sich auf zwei betroffene Gemeinden, wobei 34 950 auf die Gemeinde Vila Real de Santo António und 287 000 auf die Gemeinde Matosinhos entfielen.

54 Die Portugiesische Republik bringt vor, dass weder die Schwere des Verstoßes, noch dessen Dauer, noch die Kooperation und die Beflissenheit, die sie im Laufe des Verfahrens unter Beweis gestellt habe, noch die bei der Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), erzielten Fortschritte die Verhängung eines Zwangsgelds in dieser Höhe rechtfertigten. Sie rügt daher die Methode zur Berechnung der vorgeschlagenen Beträge. Ihrer Ansicht nach ist das von der Kommission beantragte Zwangsgeld überhöht und hinsichtlich der Schwere des Verstoßes, dessen Folgen für die Umwelt hypothetisch seien, unverhältnismäßig. Sie weist die Behauptungen der Kommission zur Schwere des Verstoßes zurück. Wie in Rn. 27 des vorliegenden Urteils ausgeführt, macht sie nämlich bezüglich der Gemeinde Vila Real de Santo António geltend, dass die Anschlüsse des Abwassers an die Abwasserbehandlungsanlage, die seit 2009 in Betrieb sei, am 11. April 2015 fertiggestellt worden seien, worüber die Dienststellen der Kommission informiert worden seien. Der gerügte Verstoß sei somit hinsichtlich der Gemeinde Vila Real de Santo António nicht mehr gegeben, da das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), insoweit vollständig durchgeführt worden sei.

55 Hinsichtlich der Gemeinde Matosinhos sei insoweit, als sich der gerügte Verstoß auf die Vornahme der Arbeiten beziehe, die zur Erweiterung der Abwasserbehandlungsanlage im Hinblick auf die Zweitbehandlung erforderlich seien, bei der Prüfung, ob diese Anlage gemäß den Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 funktioniere, der Fortschritt dieser Arbeiten im maßgeblichen Zeitraum, der um ein Jahr verlängert worden sei, zu berücksichtigen. Die für die Vornahme dieser Arbeiten erforderliche Zeit betrage demnach vier Jahre, nämlich ein Zeitraum von drei Jahren, verlängert um ein Jahr für etwaige unvorhergesehene Ereignisse. Der Gesamtzeitraum von vier Jahren lasse sich in acht Phasen unterteilen, die jede für sich einer Kontrolle zur Überprüfung des Fortschritts der Arbeiten an dieser Anlage im Hinblick auf deren Inbetriebnahme unterzogen würden.

56 Da erstens betreffend die Gemeinde Vila Real de Santo António die Ziele des Anschlusses an die Zweitbehandlungsanlage nunmehr vollständig erreicht seien, zweitens betreffend die Gemeinde Matosinhos die zur Wahrung einer ausgezeichneten Qualität der Küstengewässer erforderlichen Maßnahmen getroffen worden seien und weiter ausgebaut würden und drittens 21 der 22 Gemeinden, auf die sich das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), beziehe, mit den Vorgaben in Übereinstimmung gebracht worden seien, dürfe der anzuwendende Koeffizient nicht höher sein als 1 auf der in der Mitteilung von 2005 angeführten Skala von 1 bis 20.

57 Die Portugiesische Republik betont außerdem die Anstrengungen, die sie unternommen habe, um die sich aus dem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), ergebenden Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, und hebt außerdem die stete Kooperation der portugiesischen Behörden mit den Dienststellen der Kommission hervor.

58 Außerdem sei das Maß zu berücksichtigen, zu dem dieses Urteil bereits durchgeführt worden sei. Selbst unter Berücksichtigung der seit der Verkündung des genannten Urteils vergangenen Zeit treffe das Kriterium bezüglich der Dauer des Verstoßes bei 90 % der Gemeinden, auf die sich das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), beziehe, nicht zu. Es sei daher legitim, diese Situation in Anbetracht der Arbeiten, die noch auszuführen seien, um dem Urteil nachzukommen, bei der Gewichtung, die der Gerichtshof vornehme, in der Weise zu berücksichtigen, dass diese Gewichtung bei nicht mehr als 10 % des Koeffizienten 3 liege, dessen Anwendung die Kommission fordere, so dass der gewichtete Wert dieses Kriteriums nicht höher als 1 sei.

59 Des Weiteren sei das genannte Zwangsgeld vor dem Hintergrund der Umstände der vorliegenden Rechtssache in Anbetracht der Beitragsfähigkeit der Portugiesischen Republik auch unverhältnismäßig. Außerdem sei der sie betreffende Faktor „n“ in Anbetracht der konjunkturellen Übergangssituation, in der sich der Mitgliedstaat aufgrund der Finanzkrise der Staaten der Eurozone befinde, zweifelhaft, da die Durchführung öffentlicher Arbeiten hohe öffentliche Investitionen erfordere. Die Portugiesische Republik stellt dem Gerichtshof demnach die etwaige Neubeurteilung dieses Koeffizienten anheim, ist aber der Ansicht, dass der Gerichtshof den Koeffizienten vorläufig herabsetzen sollte, da das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), bereits zu 90 % durchgeführt worden sei.

60 Sollte der Gerichtshof ihrem Antrag, den Schwere- und den Dauerkoeffizienten sowie den Faktor „n“ nach ihrer Zahlungsfähigkeit zu gewichten, nachkommen, sei der Tagessatz für das Zwangsgeld nach folgender Formel zu berechnen: 660 Euro x 1 x 1 x 3,40 = 2 244 geteilt durch 287 000 EW, was 0,007 Euro/Tag pro EW-Einheit ergebe.

Würdigung durch den Gerichtshof

61 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Verhängung eines Zwangsgelds grundsätzlich nur insoweit gerechtfertigt, als die Vertragsverletzung, die sich aus der Nichtdurchführung eines früheren Urteils ergibt, bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Hinsichtlich der Gemeinde Vila Real de Santo António ist festzustellen, dass die Portugiesische Republik, wie in den Rn. 27 und 54 des vorliegenden Urteils ausgeführt, in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof dargelegt hat, dass die erforderlichen Arbeiten betreffend die Abwasserbehandlungsanlage am 11. April 2015 abgeschlossen worden seien, und dass der Kommission mehrere Proben übermittelt worden seien, die die Wirksamkeit der Zweitbehandlung von kommunalem Abwasser für den Zeitraum zwischen April und November 2015, der die durch eine starke Verschmutzung dieses Abwassers gekennzeichnete Tourismussaison umfasse, belegt

hätten. Die Kommission hat dem Vorbringen der Portugiesischen Republik insoweit, insbesondere was die Übereinstimmung der Proben mit den Anforderungen des Art. 4 der Richtlinie 91/271 betrifft, nicht widersprochen.

63 Unter diesen Umständen stellt der Gerichtshof fest, dass die Portugiesische Republik bezüglich der Gemeinde Vila Real de Santo António nachgewiesen hat, dass sie von April 2015 an in regelmäßigen Zeitabständen Proben entnommen hat, und dass das von der kommunalen Abwasserbehandlungsanlage stammende Abwasser den Vorgaben des Art. 4 Abs. 3 dieser Richtlinie entspricht, so dass dieser Mitgliedstaat in Bezug auf diese Gemeinde nicht zu einem Zwangsgeld zu verurteilen ist, mit dem die Befolgung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), sichergestellt werden soll.

64 Bezüglich der Gemeinde Matosinhos ist den Erklärungen der Portugiesischen Republik zu entnehmen, dass das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof noch nicht vollständig durchgeführt war.

65 Unter diesen Umständen stellt die Verurteilung der Portugiesischen Republik zur Zahlung eines Zwangsgelds ein angemessenes finanzielles Mittel dar, um sie zu veranlassen, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die festgestellte Vertragsverletzung zu beenden und die vollständige Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), zu gewährleisten.

66 Es kann jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), am Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils vollständig durchgeführt sein wird. Daher darf das Zwangsgeld nur in dem Fall verhängt werden, dass die Vertragsverletzung an diesem Tag noch andauert (vgl. entsprechend Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das Zwangsgeld nach Maßgabe des Überzeugungsdrucks zu verhängen, der erforderlich ist, damit der mit der Durchführung eines Vertragsverletzungsurteils säumige Mitgliedstaat sein Verhalten ändert und den gerügten Verstoß beendet (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Der Gerichtshof hat das Zwangsgeld bei der Ausübung seines Ermessens auf diesem Gebiet so festzusetzen, dass es zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in einem angemessenen Verhältnis zur festgestellten Vertragsverletzung und zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats steht (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Die Vorschläge der Kommission zur Höhe des Zwangsgelds können den Gerichtshof nicht binden und stellen lediglich einen nützlichen Bezugspunkt dar. Auch Leitlinien wie die in den Mitteilungen der Kommission enthaltenen binden den Gerichtshof nicht, tragen jedoch dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten, wenn dieses Organ dem Gerichtshof Vorschläge unterbreitet. Im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV betreffend eine Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat, die weiterhin besteht, obwohl dieselbe Verletzung in einem ersten Urteil, das gemäß Art. 226 EG oder Art. 258 AEUV ergangen ist, bereits festgestellt wurde, muss es dem Gerichtshof nämlich freistehen, das verhängte Zwangsgeld in der Höhe und in der Form festzusetzen, die er für angemessen hält, um diesen Mitgliedstaat dazu zu bringen, die Nichtdurchführung seiner Verpflichtungen aus dem früheren Urteil des Gerichtshofs zu beenden. (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Bei der Festsetzung der Höhe des Zwangsgelds sind zur Gewährleistung des Charakters des Zwangsgelds als Druckmittel im Hinblick auf eine einheitliche und wirksame Anwendung des Unionsrechts grundsätzlich die Schwere des Verstoßes, seine Dauer und die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als Grundkriterien heranzuziehen. Bei der Anwendung dieser Kriterien ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Folgen die Nichtdurchführung für die privaten und die öffentlichen Interessen hat und wie dringend es ist, dass der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nachkommt (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Erstens ist hinsichtlich der Schwere des Verstoßes darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 91/271 den Schutz der Umwelt bezweckt. Das Fehlen oder die Unzulänglichkeit insbesondere von Anlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser kann die Umwelt schädigen und ist daher als besonders schwerwiegend anzusehen (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Was außerdem die Reduktion des chemischen und biochemischen Sauerstoffbedarfs angeht, die die Portugiesische Republik einwendet, ist festzustellen, dass dieser Mitgliedstaat, wie die Generalanwältin in Nr. 63 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, die Richtwerte weiterhin nicht erreicht, da die Richtlinie für die Zweitbehandlung eine Reduktion des chemischen Sauerstoffbedarfs um zumindest 75 % und des biochemischen Sauerstoffbedarfs um 70 % bis 90 % vorsieht, während der Mitgliedstaat eine Reduktion des chemischen Sauerstoffbedarfs um lediglich 20 % vorbringt.

73 Außerdem geht zwar aus den von der Portugiesischen Republik vorgelegten Daten hervor, dass die Qualität der Badegewässer an den meisten Strandabschnitten der Gemeinde Matosinhos als „ausgezeichnet“ eingestuft wird, gleichwohl aber wurde die Wasserqualität im Strandabschnitt von „Azul-Conchina“, in dem laut unwidersprochenen Angaben der Kommission das Abwasser nach einer Erstbehandlung eingeleitet wird, nur mit „ausreichend“ und jene im Strandabschnitt von „Matosinhos“, der dieser Gemeinde am nächsten liegt, nur mit „gut“ bewertet. Daraus ergibt sich, wie die Generalanwältin in Nr. 64 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, dass die unzureichende Reinigung des kommunalen Abwassers die Qualität dieser Gewässer beeinträchtigt.

74 Als erschwerend ist außerdem der Umstand anzusehen, dass das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), nach den Angaben der Portugiesischen Republik erst im Laufe des Jahres 2019 vollständig durchgeführt sein wird, was einer Verzögerung um fast 20 Jahre entspricht, da die Pflicht, eine ordnungsgemäße Zweitbehandlung von kommunalem Abwasser der Gemeinde Matosinhos zu gewährleisten, spätestens am 31. Dezember 2000 hätte erfüllt werden müssen. Da die Portugiesische Republik erklärt, dass sie nicht vor Ablauf von nahezu 20 Jahren nach diesem Zeitpunkt in der Lage sein werde, sämtlichen sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, stellt der Gerichtshof einen Verstoß von besonders langer Dauer fest, der in Anbetracht des oben angeführten Ziels außerdem von einiger Schwere ist (vgl. entsprechend Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland, C-374/11, EU:C:2012:827, Rn. 38).

75 Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass, wie der Gerichtshof in Rn. 57 des Urteils vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland (C-167/14, EU:C:2015:684), festgestellt hat, die Schwere der Umweltbeeinträchtigung in hohem Maß von der Zahl der Gemeinden abhängt, die von dem gerügten Verstoß betroffen sind. Im vorliegenden Fall ist die Zahl der Gemeinden, bezüglich deren die Portugiesische Republik zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof keinen Nachweis über das Bestehen von den Vorgaben der Richtlinie entsprechenden Anlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser erbracht hat, nämlich eine einzige, weitaus geringer als die Zahl der im Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), genannten Gemeinden, die nicht über ordnungsgemäße Anlagen verfügen, nämlich 15. Daher ist festzustellen, dass diese Beeinträchtigung geringer ist als diejenige, die sich aus dem ursprünglich in diesem Urteil

festgestellten Verstoß ergab. Die Portugiesische Republik hat somit die von dem im Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), festgestellten Verstoß ausgehende weitere Beeinträchtigung der Umwelt erheblich reduziert.

76 Zweitens ist die Dauer des Verstoßes unter Berücksichtigung des Zeitpunkts zu bemessen, zu dem der Gerichtshof den Sachverhalt prüft, und nicht etwa des Zeitpunkts, zu dem die Kommission ihn damit befasst. Im vorliegenden Fall ist die Dauer des Verstoßes, nämlich mehr als sieben Jahre ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), aber beträchtlich.

77 Obwohl Art. 260 Abs. 1 AEUV die Frist, innerhalb deren die Durchführung eines Urteils erfolgen muss, nicht präzisiert, verlangt das Interesse an einer sofortigen und einheitlichen Anwendung des Unionsrechts nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass diese Durchführung sofort in Angriff genommen werden und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen sein muss (vgl. Urteil vom 17. September 2015, Kommission/Italien, C-367/14, EU:C:2015:611, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Was drittens die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats betrifft, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die jüngste Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen ist, wie sie sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 60). Insoweit ist das Vorbringen der Portugiesischen Republik zu berücksichtigen, wonach ihr BIP zwischen 2009 und 2013 um 7,4 % zurückgegangen ist.

79 Bezüglich des Vorschlags der Kommission, ein degressives Zwangsgeld zu verhängen, sowie bezüglich des Vorbringens der Portugiesischen Republik zu einer schrittweisen Reduzierung des Zwangsgelds ist darauf hinzuweisen, dass ein Fortschritt bei der Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), und die Einhaltung der Vorgaben des Art. 4 der Richtlinie 91/271 erst von dem Zeitpunkt an geprüft werden können, zu dem sich bei der betreffenden Gemeinde eine Erhöhung des Anteils ihres gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie behandelten EW feststellen lässt. Wie die Generalanwältin in Nr. 76 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, bewirkt nämlich der bloße Fortgang der Bauarbeiten, und seien sie noch so weit gediehen, noch keine Minderung der Umweltbelastung, da eine solche erst nach Inbetriebnahme der Zweitbehandlungsanlage festgestellt werden kann, die allein zur Folge hat, dass es der betroffenen Gemeinde ermöglicht wird, einen größeren Teil ihres EW als davor den Vorgaben der Richtlinie 91/271 entsprechend zu behandeln.

80 Soweit die Portugiesische Republik vorträgt, dass sie, was die Gemeinde Matosinhos anbelangt, nicht in der Lage sei, ihren Anteil des entsprechend der genannten Richtlinie behandelten EW zu erhöhen und damit die Umweltbeeinträchtigungen zu verringern, ist ein festes Zwangsgelt zu verhängen.

81 Nach alledem erachtet der Gerichtshof die Verhängung eines Zwangsgelds in Höhe von 8 000 Euro pro Tag für angemessen.

82 Die Portugiesische Republik ist daher zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ für jeden Tag, um den sich die Durchführung der Maßnahmen verzögert, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), nachzukommen, beginnend mit dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils und bis zur vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), ein Zwangsgeld in Höhe von 8 000 Euro zu zahlen.

Zum Pauschalbetrag

Vorbringen der Parteien

83 Die Kommission beantragt, die Portugiesische Republik zur Zahlung eines Pauschalbetrags von 2 244 Euro pro Tag zu verpflichten, dessen Betrag sich aus der Multiplikation des auf 220 Euro festgesetzten einheitlichen Grundbetrags mit dem auch für das Zwangsgeld angewandten Schwerekoeffizienten von 3 und dem Faktor „n“ von 3,40 ergebe, beginnend mit dem Tag der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), bis zum Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils oder bis zum Tag der vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), falls diese früher erfolge.

84 Die Kommission weist darauf hin, dass bei der Berechnung des Tagessatzes für die Festsetzung des Pauschalbetrags unter Berücksichtigung des Mindestpauschalbetrags zu prüfen sei, ob dem Gerichtshof ein Tagessatz oder ein Pauschalbetrag vorzuschlagen sei. Dazu sei der Gesamtbetrag der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legenden Tagessätze bis zum Zeitpunkt der Entscheidung der Kommission, eine Klage nach Art. 260 AEUV zu erheben, mit dem für den betroffenen Mitgliedstaat festgelegten Mindestpauschalbetrag zu vergleichen.

85 Im vorliegenden Fall sei das Urteil nach Art. 258 AEUV am 7. Mai 2009 verkündet worden. Die Entscheidung der Kommission, eine Klage nach Art. 260 AEUV zu erheben, sei am 16. Oktober 2014 getroffen worden. Zwischen diesen beiden Zeitpunkten seien 1 987 Tage vergangen. Folglich entspreche der Gesamtbetrag der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legenden Tagessätze zum Zeitpunkt der genannten Entscheidung der Kommission dem bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legenden Tagessatz multipliziert mit der Anzahl der Tage, d. h.: 2 244 Euro x 1 987 Tage = 4 458 828 Euro.

86 Gemäß der Mitteilung von 2005 belaufe sich der Mindestpauschalbetrag für die Portugiesische Republik derzeit auf 1 875 000 Euro.

87 Da der Gesamtbetrag der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legenden Tagessätze zum 16. Oktober 2014 somit den für die Portugiesische Republik festgesetzten Mindestpauschalbetrag übersteigt, schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, die Portugiesische Republik zur Zahlung des bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legenden Tagessatzes, d. h. 2 244 Euro pro Tag, zu verpflichten, beginnend mit dem Tag der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), bis zum Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils oder bis zum Tag der vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), falls diese früher erfolge.

88 Die Portugiesische Republik rügt diese Berechnungsmethode. Sie macht geltend, dass sie, sollte der Gerichtshof die von der Kommission angewandten Koeffizienten so gewichten, wie sie es vorgeschlagen habe, zur Zahlung eines Pauschalbetrags von 748 Euro und nicht von 2 244 Euro zu verurteilen sei. Der Betrag von 748 Euro ergebe sich aus der Multiplikation des auf 220 Euro festgesetzten einheitlichen Grundbetrags mit dem Schwerekoeffizienten von 1 und dem Faktor „n“ von 3,40.

89 Die von der Kommission in ihrem Mahnschreiben vom 21. Februar 2014 gesetzte Frist von zwei Monaten sei am 21. April 2014 abgelaufen. Zwischen dem Tag der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), und dem Ablauf der von der Kommission in ihrem Mahnschreiben gesetzten Frist seien somit 1 810 Tage vergangen.

90 Multipliziere man die Zahl der Tage mit 748 Euro, so ergebe dies 1 339 000 Euro. Da das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), bereits zu 90 % durchgeführt worden sei, sei dieser Prozentsatz in der Weise auf den Betrag von 1 875 000 Euro anzuwenden, dass der der Portugiesischen Republik aufzuerlegende Pauschalbetrag 187 500 Euro nicht übersteigen dürfe.

Würdigung durch den Gerichtshof

91 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Ausübung seines Ermessens auf dem betreffenden Gebiet kumulativ ein Zwangsgeld und einen Pauschalbetrag verhängen darf (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 72).

92 Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und die gegebenenfalls erfolgende Festsetzung seiner Höhe muss in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der maßgebenden Aspekte abhängig gemacht werden, die sich sowohl auf die Merkmale der festgestellten Vertragsverletzung als auch auf die Haltung beziehen, die der Mitgliedstaat eingenommen hat, der von dem auf der Grundlage von Art. 260 AEUV eingeleiteten Verfahren betroffen ist. Insoweit gewährt diese Bestimmung dem Gerichtshof ein weites Ermessen bei der Entscheidung darüber, ob es einen Grund für die Verhängung einer derartigen Sanktion gibt, und gegebenenfalls bei der Bemessung ihrer Höhe (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 73).

93 In der vorliegenden Rechtssache deuten alle rechtlichen und tatsächlichen Aspekte, die zur Feststellung der Vertragsverletzung geführt haben, u. a. der Umstand, dass bereits andere Urteile ergangen sind, nämlich die Urteile vom 8. Mai 2008, Kommission/Portugal (C-233/07, EU:C:2008:271), vom 8. September 2011, Kommission/Portugal (C-220/10, EU:C:2011:558), und vom 28. Januar 2016, Kommission/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61), mit denen festgestellt wurde, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Pflichten im Bereich der Behandlung von kommunalem Abwasser verstoßen hat, darauf hin, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme, wie etwa die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags, erfordert (vgl. entsprechend Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 74).

94 Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof bei der Ausübung seines Ermessens diesen Pauschalbetrag so festzusetzen, dass er zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu der vorliegenden Vertragsverletzung steht (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 75).

95 Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere des festgestellten Verstoßes und der Zeitraum, in dem er seit dem Urteil, mit dem er festgestellt wurde, fortbestanden hat (Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Griechenland, C-167/14, EU:C:2015:684, Rn. 76).

96 Die zu berücksichtigenden Umstände des vorliegenden Falles gehen insbesondere aus den in den Rn. 71 bis 78 des vorliegenden Urteils dargelegten Erwägungen zur Schwere und zur Dauer des Verstoßes sowie zur Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats hervor.

97 Hinsichtlich der Schwere des in Rede stehenden Verstoßes ist jedoch festzustellen, dass zwar zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof festgestellt worden ist, dass eine einzige Gemeinde, nämlich die Gemeinde Matosinhos, nicht über ordnungsgemäße Anlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser verfügte, was Gegenstand des gerügten Verstoßes ist, aber im überwiegenden Teil des Zeitraums zwischen dem Tag der Verkündung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), und dem der Verkündung des vorliegenden Urteils zwei Gemeinden nicht über solche Anlagen verfügten. Gemäß den in Rn. 75 des vorliegenden Urteils angeführten Erwägungen, wonach die Schwere der Umweltbeeinträchtigung in hohem Maß von der

Zahl der Gemeinden abhängt, die von dem gerügten Verstoß betroffen sind, ist dieser Verstoß daher für die Zwecke der Berechnung des Pauschalbetrags als schwerer anzusehen als für die Zwecke der Festsetzung des Zwangsgeldes.

98 Außerdem ist bei der Festsetzung des Pauschalbetrags der Umstand zu berücksichtigen, dass die Portugiesische Republik zwar systematisch mit den Dienststellen der Kommission kooperiert hat, aber ihre eigenen Zeitpläne für die Anlage zur Behandlung des kommunalen Abwassers der Gemeinde Matosinhos nicht eingehalten hat. Aus der Gegenerwiderung dieses Mitgliedstaats geht nämlich hinsichtlich dieser Gemeinde hervor, dass die erforderliche Anlage erst 2019 funktionsfähig sein wird.

99 Schließlich ist, wie die Kommission geltend gemacht hat, die hohe Zahl der in Rn. 93 des vorliegenden Urteils angeführten Urteile zu berücksichtigen, mit denen festgestellt wurde, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Pflichten im Bereich der Behandlung von kommunalem Abwasser verstoßen hat. Der repetitive Charakter des rechtswidrigen Verhaltens eines Mitgliedstaats erweist sich aber als umso inakzeptabler, als er in einem Sektor zum Ausdruck kommt, in dem die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt besonders bedeutend sind. Insoweit kann, wie die Generalanwältin in Nr. 89 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, ein gehäuftes Auftreten von Verstößen eines Mitgliedstaats auf einem bestimmten Gebiet darauf hindeuten, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung von entsprechenden Verstößen gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme, wie etwa die Verhängung eines Pauschalbetrags, erfordert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, Rn. 70).

100 Nach alledem ist bei angemessener Würdigung der Umstände des Einzelfalls der von der Portugiesischen Republik zu entrichtende Pauschalbetrag auf 3 000 000 Euro festzusetzen.

101 Die Portugiesische Republik ist somit zu verurteilen, an die Kommission auf das „Konto Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 3 000 000 Euro zu zahlen.

Kosten

102 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Vertragsverletzung festgestellt worden ist, sind der Portugiesischen Republik gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen, dass sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um das Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), durchzuführen.**

2. **Für den Fall, dass die in Nr. 1 festgestellte Vertragsverletzung am Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils fortdauert, wird die Portugiesische Republik verurteilt, an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ für jeden Tag, um den sich die Durchführung der Maßnahmen verzögert, die erforderlich sind, um dem Urteil vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), nachzukommen, beginnend mit dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils und bis zur vollständigen Durchführung des Urteils vom 7. Mai 2009, Kommission/Portugal (C-530/07, EU:C:2009:292), ein Zwangsgeld in Höhe von 8 000 Euro zu zahlen.**

3. **Die Portugiesische Republik wird verurteilt, an die Europäische Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 3 000 000 Euro zu zahlen.**

4. **Die Portugiesische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften